# Verslag-Van Ede

**Evaluatie commissie-De Veer**
**Georganiseerd Overleg**

**Voorwoord**

Op 21 december 2012 legden de centrales van overheidspersoneel het sectoroverleg met het ministerie van Defensie stil. Ook het overleg over de reorganisaties bij Defensie werd hiermee opgeschort. Op 6 maart 2013 stelde de Minister van Defensie een commissie in onder leiding van luitenant-generaal b.d. De Veer. Het overleg werd daarop hervat.

Commissie De Veer onderzocht hoe het vertrouwen tussen Defensie en de centrales kon worden hersteld en geborgd. Op basis van dat onderzoek deed zij voorstellen om constructief overleg mogelijk te maken, inclusief een agenda met de belangrijkste dossiers.

Het rapport van de commissie-De Veer werd op 2 april 2013 aangeboden. Op 8 april bood de Minister van Defensie het aan bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstuk 33 400, nr. 74).

De Minister van Defensie heeft de aanbevelingen van commissie-De Veer overgenomen en een evaluatie toegezegd.

Op 21 oktober 2015 heeft de Secretaris-Generaal van Defensie ons formeel als commissie ingesteld om deze evaluatie uit te voeren. De instellingsbeschikking met de opdracht is gevoegd in bijlage 1.[1] De resultaten treft u in dit verslag.

Den Haag, 14 december 2015

A.G. van Ede, voorzitter

M. E. M. de Natris
D.C. van Diest

[1] Bijlage 1: Instellingsbeschikking commissie-Van Ede.

## Aanleiding voor de evaluatie

De betrekkingen tussen de centrales van overheidspersoneel (hierna: "de bonden") en werkgever Defensie waren eind 2012 verre van optimaal. Het benodigde vertrouwen ontbrak. De spreekwoordelijke druppel die de emmer deed overlopen manifesteerde zich op 21 december 2012, toen Defensie vasthield aan een in de ogen van de bonden ontoereikend voorstel om de negatieve inkomenseffecten van de Wet uniformering loonbegrip (WUL) voor militairen te compenseren.

De commissie-De Veer constateerde dat de relatie tussen Defensie en de bonden al langer onder druk stond, voorafgaand aan het breekpunt van de WUL. Oorzaken waren onder andere:

- een reorganisatie van de Bestuursstaf, met een aanzienlijke reductie van de Hoofddirectie Personeel; dit proces werd versterkt door de keuze van specialistisch personeel om elders een functie te vervullen;
- weinig financiële speelruimte voor overheidswerkgevers in onderhandelingen met werknemersorganisaties;
- zware ingrepen in de defensieorganisatie, met onzekerheid over werkgelegenheid en loopbanen;
- een formele, zakelijke benadering vanuit de Hoofddirectie Personeel tegenover de bonden;
- twijfels over het mandaat van de Hoofddirecteur Personeel als onderhandelaar namens de minister.

De Veer zocht een weg uit deze impasse. Hij adviseerde om enkele prioritaire dossiers in samenhang aan te pakken, om de Hoofddirectie Personeel te versterken, om de positie van de Hoofddirecteur Personeel te verstevigen en om bijzondere aandacht te schenken aan de afstemming tussen de Hoofddirectie Personeel, de Divisie Personeel & Organisatie Defensie (DPOD) en de defensieonderdelen. Daarnaast adviseerde De Veer om kennis en kunde bij de DPOD in te zetten voor de beleidsontwikkeling bij de Hoofddirectie Beleid en de directeur DPOD in het managementteam van de HDP op te nemen.

De Veer benadrukte dat Defensie een complex systeem van rechtspositieregelingen kent dat inherent is aan de aard van de organisatie en de taakuitvoering. Dit stelt bijzondere eisen aan zowel de vertegenwoordigers van de werkgever als de bonden.

De Minister van Defensie heeft de aanbevelingen van De Veer overgenomen. Zij heeft toegezegd de uitwerking daarvan te evalueren. Op 21 oktober 2015 heeft de Secretaris-Generaal (SG) van Defensie de commissie-Van Ede ingesteld om deze evaluatie uit te voeren.

## Opdracht commissie-Van Ede

De commissie-Van Ede (hierna: "de commissie") heeft als taken vast te stellen of de aanbevelingen van de commissie-De Veer, binnen de kaders van het besturingsmodel van Defensie, zijn opgevolgd door te onderzoeken:

a. of op basis van de huidige werkwijze sprake is van voldoende, open en reëel overleg tussen de bonden en Defensie, zowel formeel als informeel, dat leidt tot voldoende mate van vertrouwen;
b. of er nog twijfel bestaat over het mandaat van de Hoofddirecteur Personeel om namens de minister op te treden als voorzitter van het Sectoroverleg Defensie;
c. of de maatregelen die naar aanleiding van het rapport zijn genomen teneinde de kwalitatieve en kwantitatieve bezetting van de HDP-organisatie te verbeteren, hebben geresulteerd in het zekerstellen van behoud van kennis bij de HDP-organisatie van beleid, wet- en regelgeving op het personeelsgebied;
d. op welke wijze het personeelsbeleid wordt vormgegeven en in welke mate daarin doeltreffend en doelmatig gebruik wordt gemaakt van de kennis en kunde van de verschillende delen van de defensieorganisatie (het zogenoemde thematisch

samenwerken). Daarbij dient in het bijzonder aandacht te worden gegeven aan de relatie tussen de Hoofddirectie Personeel en de Divisie Personeel en Organisatie Defensie (DPOD).

Gezondheidszorg valt, in het licht van de daarbij nog lopende reorganisatie, buiten de reikwijdte van deze evaluatie.

**Werkwijze**
De commissie-Van Ede heeft onderzoek gedaan op basis van interne dossiers die ter beschikking zijn gesteld door het ministerie en op basis van Kamerstukken. Daarnaast heeft zij tussen 27 oktober en 23 november tweeëntwintig gesprekken gevoerd met (top)functionarissen.[2]

**Opzet evaluatie**
De evaluatie bestaat uit drie onderdelen. Allereerst wordt een omgevingsschets aangereikt, waarin de context van het personeelsbeleid wordt gepreciseerd; deze bestuurlijke context is relevant voor de evaluatie. Ten tweede worden de belangrijkste bevindingen van de vier elementen uit de instellingsopdracht uiteengezet. Ten slotte volgen conclusies en aanbevelingen.

[2] Bijlage 2: lijst van geïnterviewde personen.

## Omgevingsschets

*Nieuwe besturing*
Na de financieel-economische crisis van 2008 kreeg het ministerie van Defensie in 2010 te maken met een van de grootste naoorlogse bezuinigingsoperaties. De Beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* (8 april 2011) bevat de gemaakte keuzes. Een belangrijke keuze was het zoveel mogelijk ontzien van operationele capaciteit door maximale reducties in bestuur en bedrijfsvoering. Staven werden met dertig procent afgeslankt. Dit vergde een andere manier van besturen, ook bij de Bestuursstaf op het ministerie. Tientallen reorganisaties vonden tegelijkertijd plaats. De beleidsbrief onderstreepte dat dit alles zou moeten resulteren in heldere verhoudingen tussen het bestuur, dat de regie op hoofdlijnen voert, en de operationele commandanten die meer ruimte voor de uitvoering krijgen. Het motto in het toenmalige regeerakkoord was 'je gaat erover of niet'. De maatregelen en reorganisaties kregen in 2013 verder vorm in een nieuw besturingsmodel (*Besturen bij Defensie 2013*).

Voordat het nieuwe besturingsmodel in werking trad, werd vanuit het ministerie de sturing verzorgd door dertien beleidsverantwoordelijken, die op de verschillende functionele gebieden een eigen zuil aanstuurden. In dat model waren deze dertien ook verantwoordelijk voor aspecten van de bedrijfsvoering op hun eigen terrein, en in veel gevallen voor de allocatie van middelen.

*BACK-principe*
Het nieuwe besturingsmodel beoogt de lijnverantwoordelijkheid te versterken en de besturing te vereenvoudigen. Alle beleidsverantwoordelijkheid is geconcentreerd bij de Hoofddirectie Beleid (HDB). De Commandant der Strijdkrachten (CDS) draagt de verantwoordelijkheid voor de opdrachten aan de zeven defensieonderdelen en de bijbehorende allocatie van middelen. De Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC) toetst plannen op financiële duurzaamheid en houdt toezicht op de uitgaven. Alle bedrijfsvoeringsaspecten zijn geconcentreerd bij de Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV). Deze verdeling is de resultante van het zogenaamde *BACK*-principe, van Beleid (HDB), Allocatie (CDS), Control (HDFC) en Kaders (HDBV). Samen met en onder leiding van de SG vormen de vier BACK-spelers de Bestuursraad van het ministerie.

*Samenwerken*
Leidend in dit besturingsmodel is het principe van “thematisch samenwerken”. Enerzijds betreft dit de integrale samenwerking binnen de Bestuursstaf. Anderzijds moet de aansluiting met de uitvoerende defensieonderdelen geborgd zijn. De beschikbaarheid en uitwisseling van kennis en kunde en de uitvoerbaarheid van beleid zijn belangrijke elementen. Het nieuwe besturingsmodel vereist dan ook een gedragsverandering en een actieve rolneming van het personeel op alle niveaus.

**Bevindingen**

De commissie komt tot de volgende bevindingen.

1. *Het sectoroverleg Defensie*

Door de bereidheid en inzet van alle betrokken partijen is inmiddels sprake van voldoende, open en reëel overleg in het Sectoroverleg Defensie, zowel formeel als informeel. Partijen geven aan vertrouwen in elkaar te hebben. De overvolle actiepuntenlijst is in goed overleg teruggebracht naar een beheersbare omvang. Daarmee is de eerste onderzoeksvraag positief beantwoord.

Toch is er alle reden alert te blijven. Ook vanuit een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid voor Defensie en haar personeel kan de natuurlijke spanning tussen werkgever en bonden leiden tot nieuwe conflicten. Diverse onderwerpen op de agenda zijn immers uitdagend.

Een risico is het realisatievermogen van de organisatie. Dat vermogen staat onder druk. Het gaat hierbij om afspraken die aan de overlegtafel worden gemaakt. Enerzijds betreft het de tijdige uitwerking van gemaakte afspraken, anderzijds gaat het om het realiseren van de afspraken in het uitvoerende domein (de DPOD, de Divisie Defensie Gezondheidszorg Organisatie (DGO) en de personele diensten van de defensieonderdelen). Bij punt vier wordt dit nader uitgewerkt.

De bonden melden behoefte te hebben aan een langere termijn visie van Defensie die sturing geeft aan keuzes van het personeelsbeleid en dus ook aan de overlegagenda.

2. *Het mandaat van de HDP*

Er is geen twijfel bij partijen over het mandaat van de Hoofddirecteur Personeel om namens de Minister op te treden als voorzitter van het Sectoroverleg Defensie.

Het besluit in 2014 om de verantwoordelijkheid voor het algemene personeelsbeleid bij de Bestuursstaf over te hevelen van de HDB naar de HDP heeft hierbij geholpen. Er is afgesproken dat het algemene personeelsbeleid tot stand komt binnen de kaders van het strategisch personeelsbeleid, waarvoor de HDB verantwoordelijk blijft.

Wel is er nog sprake van enige gewenning bij de bonden aan het feit dat de HDP geen allesomvattend mandaat meer heeft, zoals in het verleden werd ervaren. In het onderhandelingsproces is soms ruggespraak nodig met het Defensie Arbeidsvoorwaarden Comité (DAC). In de praktijk heeft dit, buiten de gewenning, geen negatieve gevolgen gehad en heeft het de dit jaar gesloten akkoorden niet in de weg gestaan.

3. *Kennis en kunde bij de HDP*

De kwalitatieve en kwantitatieve bezetting van de HDP-organisatie is sinds begin 2013 verbeterd. Kennis over beleid, wet-en regelgeving en personeelszorg is in net voldoende mate aanwezig. Er is daarmee een adequaat basisniveau zeker gesteld.

Echter, het personele functiegebied is complex. Bij veel onderwerpen is de totstandkoming van dossiers relevant. Veel medewerkers die kennis hadden over die geschiedenis zijn vertrokken. Dat betekent dat in veel gevallen die kennis opnieuw moet worden opgebouwd. Dat kost tijd en capaciteit. Bovendien ontbreekt bij diverse specialismes een achtervang.

Naar aanleiding van het rapport De Veer is de HDP-organisatie in 2013 versterkt met 5 tijdelijke vte-en. Deze zijn beschikbaar tot 1 juli 2016. In een beleidsvoornemen van de Bestuursstaf is voorzien dat op dat moment 5 structurele functies worden toegevoegd. Per 1 januari 2015 werd de organisatie al structureel versterkt met 4 vte-en, in verband met het eerdere besluit om de verantwoordelijkheid voor het algemene personeelsbeleid over te hevelen naar de HDP. Met het voorgaande is de organisatie gegroeid van initieel 38 vte-en naar 47 vte-en. Het herstelde elan bij de HDP heeft ervoor gezorgd dat talentvolle nieuwe medewerkers zijn ingestroomd.

De commissie constateert dat de HDP-formatie gevuld is, maar dat kwaliteit en kwantiteit kwetsbaar blijven. Het gebrek aan achtervang creëert "single points of failure", die een risico vormen.

De beschikbaarheid van kennis en kunde is overigens niet alleen afhankelijk van de capaciteit bij de HDP. Er kan gebruik worden gemaakt van capaciteit bij de DPOD en de Defensieonderdelen. Op dit aspect wordt bij de volgende onderzoeksvraag teruggekomen.

In dit kader verdienen twee aspecten bijzondere aandacht.

a. *Selectie en ervaringsopbouw*

Het personele functiegebied is door zijn aard (verwevenheid van regelgeving met bedrijfsvoering en arbeidsvoorwaarden met beleid) zeer complex. Door diverse reducties in de afgelopen jaren is het aantal P-functionarissen tot een minimum teruggebracht. Personeel met specialistische kennis en ervaring is schaars en achtervang ontbreekt veelal. Dit stelt extra hoge eisen aan degenen die het moeten doen. Een grondige selectie, ontwikkelmogelijkheden, gelegenheid voor ervaringsopbouw en actieve loopbaanbegeleiding zijn essentieel. De opvolgingsplanning van sleutel- en topfunctionarissen verdient daarbij bijzondere aandacht.

b. *Informatievoorziening vanuit de werkgever*

Uit de interviews komt naar voren dat de informatievoorziening aan medewerkers over arbeidsvoorwaarden in belangrijke mate loopt via de media van de bonden. Defensie lijkt zich te beperken tot de hoofdlijnen en korte berichten op het intranet. Een actievere communicatie vanuit de werkgever over onderwerpen van overleg met de bonden kan het vertrouwen van het personeel in Defensie versterken. De huidige afspraken over deze informatievoorziening zouden hiervoor nog een keer goed tegen het licht moeten worden gehouden.

4. *<u>Het personeelsbeleid</u>*

Na de overheveling in 2014 is de HDB verantwoordelijk voor de strategische kaders van het personeelsbeleid. HDP is verantwoordelijk voor het algemene personeelsbeleid, de werkgeversrol en de bijzondere personeelszorg. De uitvoering van het beleid ligt bij de defensieonderdelen, die daarin in belangrijke mate worden ondersteund door de DPOD.

Samenwerking en het doeltreffend en doelmatig gebruik van kennis en kunde staan centraal. Deze aspecten kunnen niet los worden gezien van het gekozen besturingsmodel. Structuren, taken en verantwoordelijkheden zijn daarbij vastgelegd. Zoals eerder beschreven ligt het primaat in dit model bij "de lijn". De commissie onderschrijft het belang van sturing op hoofdlijnen via de commandanten. De Aanschrijving Gereedstelling vanuit de Bestuursstaf (AGCDS) is daarvoor een belangrijk instrument. Opdrachten, kaders en beschikbare middelen worden daarin beschreven.

De commissie is echter van oordeel dat deze lijnsturing voor sommige functiegebieden ondersteuning behoeft van enige functionele sturing en afstemming. Voor de Financiën & Controle - en Informatietechnologische-functiegebieden is die *governance* ook nader

ingevuld. Dat gebeurde om vastgestelde tekortkomingen te verhelpen, maar vooral ook om de lijnsturing te ondersteunen. Diezelfde noodzaak ziet de commissie ook voor het personele functiegebied, waar een (vorm van) gereguleerde *governance* ontbreekt.

In de externe samenwerking, met name interdepartementaal, is veel vooruitgang geboekt sinds het rapport-De Veer. Deze samenwerking verloopt naar tevredenheid. Wel is het zaak voor de HDP om voldoende zicht te kunnen blijven houden op de omgeving en tijdig te anticiperen op beleidsontwikkelingen bij andere ministeries.

Ten aanzien van het personeelsbeleid bij Defensie - en de samenwerking en besturing daaromtrent – zijn twee dimensies relevant. De eerste is de horizontale dimensie: de positie van HDP binnen de Bestuursstaf en de rolneming van de Bestuursstaf. De tweede is de verticale dimensie: de verhouding van de Bestuursstaf met het personele functiegebied (de DPOD, DGO en defensieonderdelen).

*a. "Personeel" in de Bestuursstaf*

Eerder in deze evaluatie is beschreven hoe de verschillende verantwoordelijkheden voor het personele functiegebied zijn verdeeld in de Bestuursstaf. Alom wordt erkend dat het goed is dat "P" geen eiland meer is, maar (formeel) een integraal onderdeel van het beleid en de besturing. In de praktijk is echter nog sprake van een groeiproces. De overheveling van het algemene personeelsbeleid van HDB naar HDP in 2014 is daar een voorbeeld van.

Alle betrokkenen binnen de Bestuursstaf onderstrepen dat het aan bereidheid om samen te werken niet ontbreekt. De HDP voelt zich betrokken bij en (deels) verantwoordelijk voor het gehele P-veld. Hij wordt daar ook nog steeds uit verschillende hoek op aangesproken en kennelijk geacht overzicht te hebben op dat veld. De door het besturingsmodel ingegeven verdeling van verantwoordelijkheden voor onderwerpen in het P-veld maken die rol er niet eenvoudiger op: de HDP is immers niet meer verantwoordelijk voor alle onderwerpen die in het P-functiegebied spelen. Die verdeling (cq versnippering) vraagt continue aandacht voor horizontale afstemming op alle niveaus.

In de Bestuursstaf is daar geen duidelijke trekkers- of regierol voor belegd. Wel zijn afspraken gemaakt over de dossierverdeling. Zo vallen de onderwerpen personeelslogistiek (instroom, doorstroom en uitstroom), de halfjaarlijkse P-rapportage aan de Kamer en reservisten onder de CDS. Ook de afspraken tussen HDB en HDP zijn verduidelijkt.

Verder vindt in de praktijk afstemming plaats op het niveau van staffunctionarissen en in een scala aan bilaterale gesprekken die HDP voert met topfunctionarissen. Het initiatief daartoe komt veelal vanuit de HDP. Deze *bottom up* aanpak om geïnformeerd te blijven, af te stemmen en anderen aan te moedigen vergt een aanzienlijke inspanning van de HDP.

Ondanks de hierboven beschreven praktijk valt het de commissie op dat besluiten in de Bestuursstaf, voorbereid in één van de BACK-zuilen, niet altijd kunnen rekenen op een horizontale afstemming, specifiek waar het de personele consequenties betreft. Dit zou, net als een adequate informatiepositie van de HDP in de huidige constructie van de Bestuursstaf, beter moeten worden geborgd.

Opvallend is dat de HDP geen onderdeel uitmaakt van de Bestuursraad, het hoogste besturende orgaan bij Defensie. Wel kan HDP daar aanzitten als de leden van de Bestuursraad hem daartoe uitnodigen. In de vergelijking met andere grote organisaties en ondernemingen is deze constructie bijzonder. Daar is degene die verantwoordelijk is voor het personeelsbeleid veelal lid van de Raad van Bestuur. Voor Defensie geldt bovendien dat het een zeer complexe en personeelsintensieve organisatie is waar 55%

van de begroting wordt besteed aan personeel. Ook is "personeel" een speerpunt in de Regieagenda van Defensie.

Het lidmaatschap van de HDP van de Bestuursraad kan zijn informatiepositie en de afstemming in de besluitvorming en besturing versterken. Daarnaast geeft het merendeel van de geïnterviewden aan dat een HDP-lidmaatschap van de Bestuursraad duidelijk weerspiegelt welk belang Defensie hecht aan "personeel". Naast de feitelijke waarde gaat het daarbij dus ook om de uitstraling. De commissie vindt het lidmaatschap van de HDP voor de Bestuursraad niet essentieel, maar wel waardevol.

Los van het lidmaatschap van de Bestuursraad is het wenselijk de praktische regie binnen de Bestuursstaf op het personele functiegebied te versterken. Voor vrijwel alle betrokkenen is het vanzelfsprekend dat de HDP die rol ook formeel zou moeten krijgen, waar hij die in de praktijk op bescheiden wijze *bottom up* al probeert in te vullen.
Die regierol en versterking van de *governance* zijn niet alleen relevant voor de interne processen binnen de Bestuursstaf, maar ook voor de sturing van het P-veld vanuit de Bestuursstaf. Zoals aangegeven loopt die op hoofdlijnen via de SG en de CDS. De AGCDS vormt daarbij een belangrijk instrument. Op het specifieke terrein van de uitvoering van het algemene personeelsbeleid is ondersteunende sturing en afstemming nodig. De deskundigen komen daarvoor samen in het Beraad Personeel Defensie. In de volgende paragraaf wordt hier verder op in gegaan.

b. *Relatie HDP – DPOD (en defensieonderdelen)*

De samenwerking tussen de HDP enerzijds en de Divisie Personeel en Organisatie Defensie (DPOD) en de defensieonderdelen anderzijds heeft zich de afgelopen twee jaren positief ontwikkeld.

De DPOD is ontstaan vanuit de beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis,* waarin werd besloten om in het personele functiegebied defensiebrede, uitvoerende aspecten te concentreren in één divisie onder het Commando Dienstencentra (CDC). De DPOD biedt nu diensten aan op strategisch, tactisch en operationeel niveau. De DPOD ondersteunt daarmee de Bestuursstaf, de defensieonderdelen, P&O-functionarissen en individuele werknemers.

Afspraken die aan de onderhandelingstafel worden gemaakt moeten worden uitgewerkt en uitgevoerd in de rest van de organisatie. Als afspraken die de HDP maakt met de bonden niet overeenkomstig worden door vertaald, dan leidt dat tot irritatie aan de overlegtafel. Het ondermijnt het vertrouwen van de bonden in de HDP, als vertegenwoordiger van de werkgever. Een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor die doorvertaling ligt bij de DPOD. Er bestaat dus een belangrijke afhankelijkheidsrelatie tussen HDP en DPOD (zoals die overigens ook tussen HDP en DGO bestaat).

Formeel kent het besturingsmodel geen directe sturing van de HDP richting de DPOD. Een vorm van ondersteunende functionele sturing is wel noodzakelijk voor de aansluiting van beleid en uitvoering en om de eenduidige realisatie van afspraken met de bonden te borgen. Deze functionele sturing en prioritering van HDP, binnen de eerder in de AGCDS verstrekte kaders, doet niets af aan de lijnverantwoordelijkheid van de commandant CDC en de commandanten van de andere defensieonderdelen.

Zowel de HDP als de DPOD hebben zich ingezet om de onderlinge afstemming te verbeteren: er is sprake van flexwerkende medewerkers aan beide kanten; er zijn directe contacten tussen functionarissen; de directeur DPOD spreekt wekelijks met de Hoofddirecteur Personeel en een DPOD-vertegenwoordiger neemt deel aan het directieberaad van de HDP. Ook zijn de koppelvlakken dit jaar herijkt, waarbij is afgesproken dat DPOD als waarnemer deelneemt aan het overleg met de bonden om de uitvoerbaarheid van afspraken extra aandacht te geven.

Desalniettemin is er nog sprake van gescheiden werelden: een Haagse HDP-wereld met een sectoroverleg en een politiek accent en een Utrechtse DPOD-wereld, met een grote hoeveelheid uitvoeringstaken.

In de praktijk maken de medewerkers het waar mogelijk werkend. Veelal lukt dat met korte directe lijnen tussen staffunctionarissen van HDP, DPOD en defensieonderdelen, zonder hindernissen van structuren of interveniërende staven.
Wat daarbij nog ontbreekt tussen HDP en DPOD is een vast liaisonelement met een integrale signaalfunctie, een netwerkfunctie en expertisefunctie die beide partijen kan ondersteunen. Dit liaisonelement komt overeen met het element dat wordt voorzien voor de aansluiting van HDP met de Defensie Gezondheidszorg Organisatie.

Met de borging van korte lijnen tussen staffunctionarissen van HDP en DPOD, met een flexibele ondersteuning die het overlegproces ondersteunt en met de vorming van een DPOD-liaison element bij de HDP heeft de commissie voldoende vertrouwen in de doorontwikkeling van de DPOD naar fase twee.

*c. Beraad Personeel Defensie en rolneming*

In het scala aan beraden en overlegfora speelt het Beraad Personeel Defensie (BPD) een centrale rol als het gaat om personeelsbeleid. Aan het beraad nemen deel: de HDP en de plaatsvervangend directeur Directie Aansturen Operationele Gereedheid namens de Bestuursstaf, de commandant DPOD en de directeuren personeel van de defensieonderdelen. Tot op heden is het beraad vooral informerend en consulterend.

In veel interviews werd aangegeven dat het wenselijk is dat de vertegenwoordigers van de Bestuursstaf waar mogelijk een actievere rol nemen in het BPD. In het BPD kunnen dan, na consultatie van de overige leden en binnen de kaders van de AGCDS, afspraken worden gemaakt over uitvoeringsaangelegenheden. Dat hoeft de lijnverantwoordelijkheid van commandanten niet in de weg te staan. Vertegenwoordigers van de lijncommandanten zijn immers allen lid van het BPD.

Op deze manier kan vanuit de Bestuursstaf nader invulling worden gegeven aan de eerder genoemde *governance.* Waar nodig stuurt het BPD afgestemde beslispuntennota's naar SG en CDS, voor behandeling in beraden met commandanten of in de Bestuursraad. Ook is er altijd een escalatiemogelijkheid voor leden van het BPD naar de eigen lijncommandant. Gebruik van deze mogelijkheid zal in de praktijk van een goed functionerend BPD meer uitzondering dan regel zijn.

Voor een grotere doeltreffendheid van het BPD is overigens niet alleen de rolneming van de vertegenwoordigers van de Bestuursstaf belangrijk, maar ook die van de DPOD en de directeuren personeel van de defensieonderdelen.

**Conclusies**

Het rapport van de commissie-De Veer was een waardevolle gids om uit een diep dal te komen. Met de inzet en bereidheid van velen is dat gelukt. In de nieuwe defensieorganisatie en in het nieuwe besturingsmodel van Defensie is echter nog altijd sprake van een groeiproces. Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en koppelvlakken zijn beschreven. Sturing op hoofdlijnen via de lijn van commandanten is een goed uitgangspunt. Voor specifieke gebieden is functionele ondersteuning van de besturing nodig. Dat geldt ook voor het personele functiegebied.

In de praktijk zijn het overigens vooral de mensen die het werkend maken. Als het goed gaat is het meestal daarop terug te voeren. Maar dat geldt ook als het (nog) niet goed gaat. Rolneming en een actieve samenwerking zijn daarbij van doorslaggevend belang.

Op de vier onderzoeksvragen concludeert de commissie het volgende:

1. Er is sprake van open en reëel overleg tussen werkgever en bonden, met voldoende vertrouwen. Aandachtspunten zijn:
    a. het realisatievermogen in relatie tot gemaakte afspraken;
    b. de behoefte van de bonden aan een visie op de toekomst van Defensie, als leidraad voor de overlegagenda.

2. Het mandaat van de HDP als voorzitter van het sectoroverleg staat niet ter discussie.

3. Met de kwalitatieve en kwantitatieve bezetting van de HDP zijn kennis en kunde geborgd. Het evenwicht blijft evenwel fragiel. Het beleidsvoornemen van de Bestuursstaf voor aanpassingen in 2016 bestendigt de huidige situatie. Aandachtspunten zijn:
    a. de afhankelijkheid van enkele specialisten ("single points of failure") en het gebrek aan achtervang;
    b. een zorgvuldige selectie en voldoende ervaringsopbouw van (sleutel)functionarissen in het met kennis en expertise dun bezette personele functiegebied; dat geldt ook voor topfunctionarissen;
    c. de informatievoorziening vanuit Defensie naar de eigen medewerkers over onderwerpen van overleg met de bonden.

4. De invulling van het personeelsbeleid ontwikkelt zich positief door constructief overleg met de bonden, de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het algemene personeelsbeleid van HDB naar HDP en de inzet van alle betrokkenen om goed samen te werken. Ook interdepartementaal wordt goed samengewerkt. Aandachtspunten zijn:
    a. het ontbreken van een duidelijke *governance* voor het personele functiegebied binnen de Bestuursstaf;
    b. de positie van HDP en de Bestuursraad;
    c. de aansluiting van HDP en DPOD;
    d. het waarborgen van de flexibele ondersteuning van DPOD-functionarissen aan de HDP-staf;
    e. rolneming in en effectiviteit van het Beraad Personeel Defensie.

**De aanbevelingen**
De commissie komt op basis van de voorgaande waarnemingen en analyses tot zeven aanbevelingen. Voor een deel onderstrepen en versterken zij de aanbevelingen van De Veer; voor een deel zijn zij additioneel.

De commissie adviseert het volgende:

1. Voortzetten van de constructieve wijze waarop het sectoroverleg wordt gevoerd door de partijen.

2. Betrek de langere termijn visie van Defensie actiever bij de agendavoering voor het sectoroverleg. Nodig de HDB minimaal één maal per jaar uit om de bonden bij te praten over die visie.

3. Vergroot het realisatievermogen van het personele functiegebied door borging van kennis en kunde, versterking van de *governance,* een actieve rolneming en een nauwe aansluiting van HDP en DPOD.

4. Versterk de regie en horizontale afstemming op het gebied van personeel binnen de Bestuursstaf.

5. Verbeter de informatiepositie van de HDP en overweeg hem lid te maken van de Bestuursraad van Defensie.

6. Besteed extra aandacht aan de selectie, ontwikkelmogelijkheden en ervaringsopbouw van (sleutel) functionarissen in het personele functiegebied. Dat geldt ook voor topfunctionarissen.

7. Neem als werkgever Defensie een actievere rol in de informatievoorziening aan de medewerkers over arbeidsvoorwaarden en het overleg met de bonden.

**Bijlage 1:**

**Instellingsbeschikking**

BS2015018097 / 23-9-2015

MINISTERIE VAN DEFENSIE

Instellingsbeschikking d.d. 21-10-2015, nr. BS/201518097

DE MINISTER VAN DEFENSIE

**Overweegt,**
dat in 2013 de commissie 'Georganiseerd overleg' onder leiding van luitenant-generaal b.d. De Veer (hierna aangeduid als: commissie-De Veer) is ingesteld naar aanleiding van opschorting van het overleg tussen de centrales van overheidspersoneel (hierna aangeduid als: bonden) en Defensie. De commissie heeft in haar rapport van 2 april 2013 aanbevelingen gedaan betreffende herstel van vertrouwen, herstel van overleg en versterking van de Hoofddirectie Personeel (HDP). De aanbevelingen zijn overgenomen en uitgevoerd binnen de kaders van het huidige besturingsmodel. In het algemeen overleg over personeel van 11 maart 2015 heeft de minister aan de Kamer een evaluatie van het rapport van de commissie-De Veer toegezegd. Ook de bonden hebben om een evaluatie van het rapport gevraagd. Separaat evalueert Defensie reeds haar besturingsmodel.

**Besluit,**
een commissie in te stellen die wordt belast met de taken zoals geformuleerd onder artikel 3 van deze beschikking.

**Artikel 1. Opdrachtgever en commissieleden**

1. Als opdrachtgever in de zin van dit besluit, fungeert de secretaris-generaal drs. E.S.M. Akerboom namens de minister.

2. De commissie wordt als volgt samengesteld:
   a. Voorzitter, tevens lid: Luitenant-generaal der mariniers b.d. A.G. van Ede;
   b. Lid, namens de bonden: dhr M. de Natris;
   c. Lid, tevens secretaris: dhr D.C. van Diest.

**Artikel 2. Toepasselijkheid Wet vergoedingen adviescolleges en commissies**

Op dit besluit is de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies van toepassing. De vergoedingen van de commissieleden worden in een separaat besluit vastgelegd.

**Artikel 3. Taken commissie**

De commissie heeft als taken vast te stellen of de aanbevelingen van de commissie-De Veer, binnen de kaders van het besturingsmodel van Defensie, zijn opgevolgd door te onderzoeken;
a. of op basis van de huidige werkwijze sprake is van voldoende, open en reëel overleg tussen de bonden en Defensie, zowel formeel als informeel, dat leidt tot voldoende mate van vertrouwen;
b. of er nog twijfel bestaat over het mandaat van de hoofddirecteur Personeel om namens de minister op te treden als voorzitter van het Sectoroverleg Defensie;
c. of de maatregelen die naar aanleiding van het rapport zijn genomen teneinde de kwalitatieve en kwantitatieve bezetting van de HDP-organisatie te verbeteren, hebben geresulteerd in het zekerstellen van behoud van kennis bij de HDP-organisatie van beleid, wet- en regelgeving op het personeelsgebied;
d. op welke wijze het personeelsbeleid wordt vormgegeven en in welke mate daarin doeltreffend en doelmatig gebruik wordt gemaakt van de kennis en kunde van de verschillende delen van de defensieorganisatie (het zogenoemde thematisch samenwerken). Daarbij dient in het bijzonder aandacht te worden gegeven aan de relatie tussen de Hoofddirectie Personeel en de Divisie Personeel en Organisatie Defensie (DPOD).

Gezondheidszorg valt, in het licht van de daarbij nog lopende reorganisatie, buiten de reikwijdte van deze evaluatie.

**Artikel 4. Bevoegdheden commissie**

1. De commissie is bevoegd inlichtingen te vragen aan die (militaire) ambtenaren en andere personen die naar het oordeel van de commissie voor haar taakuitoefening over relevante informatie en documenten (kunnen) beschikken.

2. Medewerkers van het Ministerie van Defensie zijn gehouden medewerking te verlenen aan het onderzoek. Onder deze medewerking wordt tevens verstaan het per ommegaande, of als dat niet mogelijk is, zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 5 werkdagen, verstrekken van beschikbare relevante schriftelijke of mondelinge informatie of andersoortig relevant feitenmateriaal.

**Artikel 5. Tijdschema**

Indien de noodzakelijke zorgvuldigheid dit niet verhindert, brengt de commissie uiterlijk 15 december 2015 haar rapport uit aan de opdrachtgever.

**Artikel 6. Rapportage en informatieverstrekking**

1. De voorzitter van de commissie rapporteert schriftelijk aan de opdrachtgever.

2. De commissie behandelt alle verzamelde informatie personeelsvertrouwelijk. Informatie uit het onderzoek mag alleen met anderen worden gedeeld na uitdrukkelijke toestemming van de opdrachtgever.

**Artikel 7. Inwerkingtreding**

De archiefbescheiden van de commissie worden na haar opheffing, of zoveel eerder indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Defensie.

**Artikel 8. Inwerkingtreding**

Dit besluit treedt in werking op de datum van ondertekening.

DE MINISTER VAN DEFENSIE,
voor deze
De secretaris-generaal



**Bijlage 2**

**Geïnterviewde personen**

| | |
|---|---|
| drs. E.S.M. Akerboom | Secretaris-Generaal Defensie (SG) |
| drs. B.W. Bargerbos | Hoofddirecteur Beleid (HDB) |
| Vice-admiraal R.P. Bauer | Plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten (PCDS) |
| Luitenant-kolonel R. Boskeljon | HDP-programmamanager |
| mw. mr. drs. N.M. Coorens-Hansen | Directeur P&O, Defensie Materieel Organisatie |
| Brigade-generaal F.B. van Dooren | Directeur P&O, Commando Landstrijdkrachten |
| mr. M. Gazenbeek | Plaatsvervangend Secretaris-Generaal Defensie (PSG) |
| Luitenant-generaal B.H. Hoitink | Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) |
| dhr. J. van Hulsen | Ambtenarencentrum (AC) |
| Schout-bij-nacht H. Itzig Heine | Hoofddirecteur Personeel (HDP) |
| drs. L.H. Kok | Commandant Commando DienstenCentra (C-CDC) |
| drs. R. Kreeftmeijer | Directeur Arbeidsvoorwaarden Defensie |
| Dhr. J. Kropf | Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijspersoneel (CCOOP) |
| Commandeur P.K. Ort | Directeur Divisie Personeel en Organisatie Defensie (D-DPOD) |
| Majoor R.E.W. Pieters | Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen (CMHF) |
| Luitenant-kolonel L.C.J.M. Punt | Medezeggenschap Bestuursstaf |
| dhr. H.A.N. Schenkeveld | Medezeggenschap Divisie Personeel en Organisatie Defensie |
| Mw. A. Snels | Algemene Centrale van Overheidspersoneel (ACOP) |
| Commandeur G.F. Sotthewes | Directeur Personeel en Bedrijfsvoering, Commando Luchtstrijdkrachten |
| Brigade-generaal F.V. van Sprang | Plaatsvervangend directeur Directie Aansturen Operationele Gereedstelling (PD-DAOG) |
| Dhr. J.A. van de Vreugde | Directeur Personeel en Bedrijfsvoering, Koninklijke Marechaussee |

| | |
|---|---|
| Schout-bij-nacht A.J. de Waard | Hoofddirecteur Bedrijfsvoering (HDBV) |
| Dhr. T. de Zeeuw* | Marechausseevereniging |

*Samen met mw. A. Snels